Kabinetsreactie op AIV-advies nr. 91 'Nederland en de Arabische regio, principieel en pragmatisch'

<u>Inleiding</u>

Ter uitvoering van de motie van de leden van de Tweede Kamer Hachchi en Timmermans over de actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten (Kamerstuk 32 623, nr. 29) heeft de regering de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) op 16 juni 2014 verzocht een update uit te brengen van het AIV-advies nr. 79 'De Arabische regio, een onzekere toekomst' van 14 juni 2012. Advies nr. 79 vormde op zijn beurt een update van AIV-advies nr. 75 'Hervormingen in de Arabische regio: kansen voor democratie en rechtsstaat?' van 27 mei 2011.

Op 12 november 2014 heeft de AIV het advies nr. 91 'Nederland en de Arabische regio, principieel en pragmatisch' uitgebracht, waarop hieronder een kabinetsreactie volgt.

<u>Algemeen</u>

Het kabinet is van mening dat het advies goede analyses bevat en is verheugd dat de conclusies en aanbevelingen concreet en bruikbaar zijn. De AIV is er in geslaagd de analyse ten opzichte van de twee voorgaande adviezen verder te verdiepen en haar visie te actualiseren. Het kabinet deelt de appreciatie van de situatie anno 2014, namelijk dat de situatie ten opzichte van 2012 in veel Arabische landen eerder is verslechterd dan verbeterd. De beschreven polarisaties en trends bieden aanleiding tot toenemende bezorgdheid.

Terecht kiest de AIV een bredere invalshoek dan de modaliteiten van steun aan het transitieproces. Logischerwijs heeft de AIV geen hapklaar antwoord op de in de adviesaanvraag geschetste dilemma's. Wél wordt gewaardeerd dat de AIV een aantal algemene uitgangspunten formuleert hoe daarmee om te gaan. In lijn met de ondertitel van het advies ('principieel en pragmatisch') is de AIV voorstander van een benadering *"die principieel is met betrekking tot de aard van de na te streven doelstellingen, maar die pragmatisch is in de wegen die moeten worden bewandeld om deze doelstellingen uiteindelijk te realiseren."* Hoewel er niet per se een tegenstelling is tussen principieel en pragmatisch, is het in de praktijk niet altijd goed mogelijk doelstellingen van beleid en de wegen daarheen strikt te scheiden. De keuze van die wegen zal in de hyper-gepolitiseerde dynamiek van de Arabische wereld immers worden gepercipieerd als een keuze voor of tegen een bepaalde partij en kan daardoor de doelstellingen van het beleid juist verder buiten bereik brengen. Daarmee is niet gezegd dat passiviteit – trouwens ook gezien als een keuze - de beste aanpak is, maar dat bij iedere stap de mogelijke gevolgen moeten worden overwogen.

Hieronder wordt ingegaan op de specifieke conclusies en aanbevelingen.

Reactie op de conclusies en aanbevelingen

In de reactie van het kabinet op de specifieke conclusies en aanbevelingen van de AIV worden de “Nadere antwoorden op vragen van de regering” meegenomen. De aanbevelingen worden steeds apart genoemd, gevolgd door een reactie. Op sommige aanbevelingen, of delen daarvan, wordt vanwege de inhoudelijke samenhang, gecombineerd gereageerd.

Aanbeveling 1

Nederland en de EU moeten doorgaan met hun programma’s ter bevordering van de rechtsorde en democratisering (opleidingen en uitwisselingen). De more for more leidraad moet komen te vervallen. Daarbij valt, voor zover dit niet al wordt uitgevoerd, te denken aan:

- advisering hervorming grondwet en wetten, ondersteuning van en training van het justitiële apparaat en het Openbaar Ministerie, rechtshulp ten behoeve van mindervermogenden, hervorming van het gevangeniswezen;
- training politie, gevangeniswezen en justitie in praktische bescherming van mensenrechten en democratische controle over het defensieapparaat;
- onderwijs over mensenrechten met speciale aandacht voor de rechten van het kind en de rechten van vrouwen;
- training voor verkiezingen en hervormingen Kieswet.

Eerste deel aanbeveling 10

De AIV is voorstander van een pragmatische invulling van het Nederlandse beleid in de Arabische regio. De AIV vindt dat een *stop-and-go* beleid op basis van principiële overwegingen vooral de ontvangers van hulp schaadt. De AIV kiest wel voor een kritische dialoog met landen in de regio en beveelt de regering aan het gesprek niet alleen aan te gaan met de landen in transitie, maar ook de landen in de Golfregio. Maak een analyse van hun belangen in brede zin en ga daarover met hen in discussie. Bespreek dus ook praktische zaken als water, energie en klimaat, die mogelijk een positieve politieke *spin-off* teweeg kunnen brengen.

Kabinetsreactie

Het kabinet deelt de visie van de AIV dat Nederland en de EU moeten doorgaan met hun programma’s ter bevordering van de rechtsorde en democratisering. Mede dankzij de Nederlandse inzet ligt hierop meer de nadruk binnen het Nabuurschapsinstrument van de EU (2014-2020) dan in de voorgaande periode. In nagenoeg alle nabuurschapslanden wordt een aanzienlijk deel (10–25 procent) van de middelen ingezet ter bevordering van het maatschappelijk middenveld.

Het kabinet is van mening dat prikkels voor hervormingen in de Arabische landen op zich goed en nodig zijn. De *incentive based* benadering (‘more for more’) is daarbij instrumenteel en moet niet te dogmatisch worden toegepast. Terugschroeven van transitiesteun in reactie op negatieve gebeurtenissen in het ontvangende land kan averechts werken indien het juist die organisaties raakt die zich inzetten voor democratische transitie. Ook is het mogelijk dat transitieprocessen niet vanwege onwil, maar vanwege onvermogen van een overheid haperen. Met de AIV is het kabinet van mening dat een “*stop-and-go* beleid” de ontvangers van hulp kan schaden. In sommige gevallen kan dan juist een toename van transitiesteun het passende antwoord zijn en niet een reflexmatige vermindering die gehoor geeft aan een primaire roep tot afstraffing.

Belangrijk bij dit alles is te trachten constructief in gesprek te blijven met de betrokken landen - ook met de Golflanden zoals de AIV in *aanbeveling 10* adviseert - met als doel op de lange termijn bij te dragen aan de bevordering van democratie en rechtsstaat in de Arabische regio.

Aanbeveling 2
De AIV beveelt aan het budget voor het Matra-Zuidprogramma en daarmee de impact van het hulpprogramma te verhogen, eventueel via verschuivingen tussen het ODA en non-ODA deel van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De AIV voegt toe dat, in overeenstemming met het eerste AIV-advies over de Arabische regio, dit programma zo goed mogelijk moet worden afgestemd met soortgelijke inspanningen van andere Europese landen.

Aanbeveling 3
Daarnaast is het, gezien de complexiteit van de conflicten in de regio en de versnipperde budgetlijnen, raadzaam één totale uitgavenpost voor de regio op te stellen en de coördinatie van een coherent beleid in de Arabische regio in Nederland in één hand te leggen en één gezicht te geven in de vorm van een ambassadeur/speciaal gezant voor de gehele Arabische regio.

Kabinetsreactie
In reactie op de aanbeveling dat het budget van het Matra-Zuidprogramma zou moeten worden verhoogd, stelt het kabinet dat gezien de ontwikkelingen in de Arabische regio de mogelijkheden daartoe momenteel worden onderzocht. Daarnaast vindt een evaluatie plaats van dat programma door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. Bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 24 juni 2011 zegde het kabinet (Kamerstuk 32 623 nr. 40) toe dat *"Na evaluatie van de inzet van deze instrumenten, zal worden bezien hoe de Nederlandse inzet na 2015 kan worden vormgegeven."*

Betreffende de door de AIV genoemde versnippering van budgetlijnen en de aanbeveling om *"één totale uitgavenpost voor de regio op te stellen"* is het kabinet van mening dat met een versterking van de coördinatie tussen de verschillende bestaande programma's hetzelfde doel kan worden bereikt, namelijk een helder inzicht bieden in de voor democratische transitie in de Arabische regio beschikbare middelen. Op deze wijze wordt een mate van flexibiliteit behouden en de samenhang met thematische uitgaven (bijv. op het gebied van mensenrechten) in andere delen van de wereld gewaarborgd.

Het kabinet ziet geen duidelijke toegevoegde waarde in het aanstellen van een ambassadeur of speciaal gezant voor de gehele Arabische regio, zoals in *aanbeveling 3* genoemd. Het "gezicht" van Nederland in de Arabische regio zijn onze ambassadeurs, consuls-generaal en andere vertegenwoordigers in de verschillende landen. De coördinatie vindt plaats op het departement. Hierbij is het goed te onderstrepen dat steun aan democratische transitie integraal onderdeel vormt van de bilaterale relatie met de betreffende Arabische landen en niet in isolatie kan worden bezien.

Aanbeveling 4
Nederland en de EU moeten hun inspanningen ter bevordering van de werkgelegenheid uitbreiden:
• dit betekent een serieus onderhandelingsproces ten aanzien van EU-handelsakkoorden;
• een toename van investeringen van de Europese Investeringsbank (EIB) en het Nederlands

bedrijfsleven waar mogelijk;
• stimulering van het inheemse MKB, waaronder advisering banken voor meso- en microkrediet (midden- en kleinbedrijf);
• bijstand aan vrije vakbewegingen en coöperaties zoals ook in eerder AIV-advies is aanbevolen.

Kabinetsreactie
Het kabinet onderschrijft de visie van de AIV dat bevordering van welvaart en werkgelegenheid door de EU in de Arabische regio essentieel is. Daardoor kan de bevolking meer perspectief krijgen, waardoor een breder draagvlak ontstaat voor de noodzakelijke transities. Dat is ook in het handelsbelang van de EU. Handelsakkoorden zijn hierbij instrumenteel. De EU zet in op diepgaande en veelomvattende handels-en investeringsakkoorden. Daarbij moet het aanbod worden afgestemd op de specifieke, en vaak uiteenlopende, noden van de nabuurschapslanden. Er is geen sprake van een 'one size fits all' benadering. Bij dit alles moet wel beseft worden dat de economische samenwerking met de Arabische regio sterk gepolitiseerd is.

Zonder een totaal overzicht te geven, kan worden opgemerkt dat de onderhandelingen van de EU met Marokko over een diepgaand handelsakkoord het verst gevorderd zijn, maar al geruime tijd stil liggen als gevolg van twijfels in Marokko over het aangaan van dit soort akkoorden (ook met de VS). Tunesië volgt mogelijk en met Egypte worden de mogelijkheden verkend. De komende jaren zal de Europese Commissie in Algerije, Egypte, Jordanië, Libanon, Marokko, de Palestijnse Gebieden en Tunesië steun bieden bij de (sociaal)economische ontwikkeling, versterking van de arbeidsmarkt en inclusieve groei. Nederland heeft in lijn met de aanbeveling van de AIV aangedrongen op extra aandacht voor het MKB in de Investeringsfaciliteit van het EU Nabuurschapsbeleid (NIF). Eind 2014 heeft de Europese Commissie daarvoor (via de EBRD) ruim 20 miljoen Euro beschikbaar gesteld. Vermeldenswaard zijn nog de investeringen vanuit het NIF en via de EIB in duurzame energie in Marokko, het milieu in Egypte en Tunesië, de onderwijsinfrastructuur in Tunesië en risicokapitaal in de hele regio.

De AIV adviseert *"bijstand aan vrije vakbewegingen en coöperaties"*, maar daarbij moet worden opgemerkt dat die in zeer beperkte mate voorkomen in de Arabische wereld. In Egypte is wel Matra-Zuid steun verleend aan vakbonden. Waar dergelijke organisaties worden opgezet, zal het kabinet eventuele financiering welwillend bekijken.

Aanbeveling 5
Ook moeten de rijkere landen in de regio, zoals Saoedi-Arabië, VAE, Qatar en Iran er door Nederland en de EU op worden aangesproken hun beperkte focus op veiligheid te verbreden naar die van economische ontwikkeling. Ombuiging van de financiële steunprogramma's van deze landen in die richting is gewenst.

Kabinetsreactie
Het kabinet deelt de visie van de AIV dat de welvarende landen in de Arabische regio ook verantwoordelijkheid dragen voor het bevorderen van economische ontwikkeling in de minder welvarende landen. Zij worden daarop al langere tijd aangesproken. Hoe wenselijk ook, we moeten daarvan niet al te hoge verwachtingen hebben, gezien de uiteenlopende motieven die de welvarende Arabische landen hebben om landen of organisaties in de regio te ondersteunen. Het

kabinet steunt het streven naar regionale integratie van deze regio. Vanuit de EU worden hier ook programma's op ingezet, maar de praktijk blijkt weerbarstig.

Iran, door de AIV genoemd, als een van de *"rijkere landen"*, heeft een moeizame dynamiek met de Arabische regio en zal mede daarom niet op dit punt worden aangesproken.

Aanbevelingen 6 en 7
De internationale gemeenschap moet urgent actie nemen om de geldstroom naar ISIS en al-Nusra en andere jihadistische groepen te beperken.

Er dienen maatregelen te worden genomen tegen landen en individuen die olie en gas kopen van deze extremistische bewegingen.

Kabinetsreactie
Het kabinet is het eens met de AIV dat de geldstroom naar ISIS en andere jihadistische groepen moet worden beperkt. Essentieel onderdeel van de Nederlandse inzet bij de bestrijding van jihadisme en terrorisme is dan ook het indammen van financiële stromen richting dergelijke organisaties. Uitgangspunt voor Nederland is het effectief gebruik van het internationale instrumentarium tegen terrorismefinanciering. Daarnaast steunt Nederland de actieve Europese inzet op het terrein van het tegengaan van terrorismefinanciering, waaronder de toepassing van bevriezingsmaatregelen op grond van de EU-terrorismelijst. In zijn contra-terrorismestrategie voor Syrië en Irak heeft de EU prioriteit gegeven aan het aanpakken van de financiering van ISIS en de dialoog hierover met de Golfregio. Ook op nationaal niveau neemt het kabinet maatregelen. Zo zijn er sinds 2013 15 personen op de nationale terrorismelijst geplaatst. Daardoor zijn hun financiële tegoeden bevroren en is het verboden hun financiële tegoeden of middelen ter beschikking te stellen. Een nadere uitwerking is te vinden in de brief aan de Tweede Kamer (kenmerk DVB-TN 003/15) die op 14 januari 2015 is verstuurd.

Wat betreft *aanbeveling 7* heeft Nederland in EU-verband aandacht gevraagd voor een mogelijke rol van de private sector bij het signaleren van terrorismefinanciering door oliehandel, opdat de internationale gemeenschap gerichte maatregelen kan nemen om die financiering te stoppen.

Aanbeveling 8
De AIV beveelt aan dat na militair ingrijpen in gewelddadige conflicten de aandacht niet alleen uitgaat naar wederopbouw, maar ook naar *transitional justice*, verzoening en het herstel van verstoorde relaties. Het uitschakelen, opsluiten of veroordelen van degenen die schuldig zijn aan de gewelddadigheden, is op zichzelf onvoldoende als men herhaling wil voorkomen.

Kabinetsreactie
Het kabinet is het geheel eens met de visie van de AIV dat in een post-conflictsituatie niet alleen aandacht moet worden besteed aan wederopbouw, maar ook aan "transitional justice" en verzoening. Wederopbouw zonder verzoening houdt geen stand.

Aandacht voor de slachtoffers van een conflict moet in een dergelijke situatie hoog op de lijst met prioriteiten staan. De ervaring leert dat waarheidsvinding sneller tot herstel van verstoorde relaties tussen verschillende groepen leidt indien het in een vroeg stadium wordt opgepakt. Ook

indien een conflict nog woedt kunnen voorbereidingen worden getroffen voor “transitional justice”. Zo heeft de VN reeds onderzoeken opgestart in de lopende conflicten in Syrië en Irak. Dat stuurt een belangrijk signaal naar de slachtoffers van mensenrechtenschendingen, zoals bijv. de Yezidi’s, dat ze niet vergeten zijn. Ook de daders worden zo op ondubbelzinnige wijze gewaarschuwd.

Aanbeveling 9
De AIV pleit voor een steviger, geïntegreerd Europees beleid waarin technische ondersteuning en buitenlands politiek beleid geen los van elkaar staande grootheden meer zijn. De Hoge Vertegenwoordiger van de EU dient dan zowel het instrumentarium als het politieke mandaat van de Europese Raad te krijgen om met de landen in de regio, inclusief de Golfstaten, in gesprek te gaan.

Kabinetsreactie
Het kabinet is het eens met de visie van de AIV dat het EU-nabuurschapsbeleid een integraal onderdeel dient te zijn van het externe beleid van de EU. De Europese Commissie en EDEO werken momenteel aan herziening van het nabuurschapsbeleid. De Nederlandse inzet daarbij is dat meer coherentie nodig is met het EU handelsbeleid en het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). Het sluiten van handelsakkoorden, het sturen van GBVB-missies en het gebruik van andere GBVB-instrumenten, dient integraal met de instrumenten van het nabuurschapsbeleid te worden bezien en ingezet. De EU-aanpak moet gedifferentieerd worden per regio en per land, op basis van gedeelde waarden en belangen. Daar waar meer overeenstemming is over de centrale waarden (democratie, respect voor mensenrechten en de rechtsstaat) en waar grotere belangen spelen voor de EU, is de inzet groter dan in landen waar dat minder het geval is. Daarbij is aandacht voor de absorptiecapaciteit van de partnerlanden geboden. De Commissie en EDEO dienen in dit kader nauw samen te werken. Het feit dat de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, mevrouw Mogherini, tevens vicevoorzitter van de Commissie is en van het Commissie-cluster dat zich bezighoudt met externe aangelegenheden, biedt in dit opzicht perspectief. Zoals de AIV voorstelt, dient hierbij meer aandacht te komen voor derde landen, zoals de Golfstaten.

Tweede deel aanbeveling 10 (Op het eerste deel is onder *aanbeveling 1* gereageerd)
Tot slot vindt de AIV het van belang dat de dialoog ook gezocht moet worden met religieuze groepen. Als de informatievoorziening alleen tot stand komt door met de elite te spreken, dan worden drijfveren en maatschappelijke ontwikkelingen nooit helemaal helder en goed te duiden. Ook is de AIV van mening dat strijdende partijen, mochten ze een weg naar gesprekken weten te vinden, eveneens het oor verdienen van Nederland en de EU, zo nodig via het tussenstation van informele, zogenaamde *Track II diplomacy*. De AIV is zich ervan bewust dat het leggen van contacten met groepen die het geweld niet schuwen (maar anders dan bijvoorbeeld ISIS niet uit zijn op de totale vernietiging van andersdenkenden) mogelijk in eerste instantie op onbegrip zal stuiten. Als dit echter een dragelijke politieke oplossing naderbij brengt, is dat in het licht van de geschiedenis een acceptabele prijs.

Kabinetsreactie
Gezien de invloed van religieuze bewegingen en leiders in de Arabische regio is het kabinet het ermee eens dat meer dan in het verleden met hen de dialoog moet worden gezocht. Het is

overigens belangrijk om te vermelden dat sedert het uitbreken van de Arabische revoltes in 2011 - en de toegenomen politieke invloed die religieuze bewegingen via parlementen, maar ook extraparlementair, zijn gaan uitoefenen - met hen de dialoog is aangegaan. Dat geldt vanzelfsprekend niet voor die religieuze bewegingen die door middel van grof geweld hun politieke doelen nastreven zoals Jihadi Salafi's.

De AIV schetst terecht het dilemma van het aangaan van contacten met *"groepen die het geweld niet schuwen (maar anders dan bijvoorbeeld ISIS niet uit zijn op de totale vernietiging van andersdenkenden)"* In sommige gevallen is een politieke oplossing zonder dergelijke groepen niet mogelijk, maar aan de andere kant kunnen contacten die publiek zijn – of dat ongewild worden – hen legitimiteit verschaffen en mede door reacties van andere partijen de situatie verder doen escaleren. Dit dilemma is niet alleen relevant met betrekking tot niet-statelijke actoren, maar ook met betrekking tot statelijke actoren (zoals het Assad-regime, waarnaar de AIV verwijst in een tekstblok onder *aanbeveling 8*) die zich schuldig maken aan massale mensenrechtenschendingen en misdrijven tegen de menselijkheid.

Track II diplomacy kan een dialoog tot stand brengen tussen tegenstanders die publiekelijk niet met elkaar gezien kunnen of willen worden. Dit is extra belangrijk in een regio waarin religieuze, etnische en andere tegenstellingen steeds verder polariseren en vijandbeelden worden uitvergroot. De mogelijkheden worden onderzocht om dergelijke vormen van onofficiële diplomatie te ondersteunen of daarvoor een platform te bieden.

In aansluiting hierop en in reactie op de door de AIV gegeven visie onder punt 5. *"Nadere antwoorden op vragen van de regering"*, deelt het kabinet de visie van de AIV dat *"vermeerdering van kennis van de sociale achtergronden en drijfveren van religieuze bewegingen"* belangrijk is. Hoewel op dit gebied binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken al veel kennis is, wordt momenteel in het kader van de strategische personeelsplanning bekeken hoe de aanwezige kennis gerichter kan worden ingezet. Terecht noemt de AIV de noodzaak dat *"de ambassades (…) voldoende zijn uitgerust qua capaciteit en projectmiddelen"* voor het op gang brengen van een uitwisseling van gedachten.